1. Det er uforeneligt med Traktatens artikler 30 og 36, at et i en national lovgivning om pastaprodukter indeholdt forbud mod at sælge pastaprodukter fremstillet af blød hvede eller af en blanding af blød og hård hvede også omfatter indførte produkter.

   En sådan hindring kan således ikke begrundes ud fra forbrugerbeskyttelseshensyn, idet dette hensyn kan tilgodeses ved hjælp af mindre indgribende midler, f. eks. en forpligtelse til at angive den nøjagtige sammensætning af de markedsførte produkter eller ved, at der indføres en særlig betegnelse, der alene kan anvendes på pastaprodukter, der udelukkende er fremstillet af hård hvede. De samme betragtninger gør sig gældende vedrørende hensynet til god handelsskik.

   Den nævnte hindring kan heller ikke begrundes i hensynet til beskyttelse af den offentlige sundhed, når der ikke foreligger oplysninger, hvorefter det må antages, at pastaprodukter fremstillet af blød hvede indeholder kemiske tilsætningsstoffer eller farvestoffer. Et sådant generelt markedsføringsforbud er under alle omstændigheder i strid med proportionalitetsprincippet.

2. Når Fællesskabet har indført en fælles markedsordning i en bestemt sektor, er medlemsstaterne forpligtet til at afholde sig fra enhver ensidig foranstaltning, uanset om den måtte fremme Fællesskabets politik. Såfremt der opstår afsætningsproblemer for et produkt, der er omfattet af en sådan fælles markedsordning, hvilket ikke kan antages, når det af statistiske oplysninger fremgår, at konkurrencen på kvalitet er i det pågældende produkts favør, tilkommer det derfor Fællesskabet og ikke en medlemsstat at søge en løsning på problemet inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik.

RETSMØDERAPPORT
i sag 407/85 *

I — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

A — *Sagens behandling ved den nationale retsinstans*

En tysk producent, *3 Glocken GmbH*, der havde eksporteret pastaprodukter fremstillet af en blanding af hård og blød hvede til Italien, og en italiensk detailhandler, *Kritzinger*, der forhandlede disse pastaprodukter, blev af Unità sanitaria locale Centro-Sud idømt en bøde på 1 mio. LIT for overtrædelse af artikel 29 i italiensk lov om pastaprodukter, hvorefter der udelukkende må anvendes hård hvede til fremstilling af pastaprodukter.

De anlagde sag mod denne bødeafgørelse ved pretura di Bolzano og gjorde herved

* Processprog: Italiensk.

gældende, at den nævnte italienske lovbestemmelse er i strid med EØF-Traktatens artikel 30. Pretura di Bolzano har herefter ved kendelse af 31. oktober 1985 anmodet Domstolen om en afgørelse af de to følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal forbudet mod foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative indførselsrestriktioner i EØF-Traktatens artikel 30 fortolkes således, at det ved indførsel af pastaprodukter udelukker anvendelse af italienske lovbestemmelser inden for levnedsmiddelområdet, hvorefter det er forbudt at anvende mel af blød hvede ved fremstilling af sådanne pastaprodukter, når de lovligt er fremstillet og bragt i omsætning i en anden EF-medlemsstat?

2) Skal forbudet mod vilkårlig forskelsbehandling eller skjult begrænsning af samhandelen mellem medlemsstaterne i henhold til EØF-Traktatens artikel 36, 2. pkt., fortolkes således, at ovennævnte nationale bestemmelser ikke kan bringes i anvendelse?«

B — *De i sagen omhandlede retsregler: den italienske lovgivning og fællesskabsretten*

1. *Den italienske lov om pastaprodukter: dens indhold og målsætning*

a) Lovens indhold

I Italien gjaldt indtil den 4. juli 1967 lov nr. 874 af 22. juni 1933. Denne lov indeholdt kun en bestemmelse om varebetegnelse. I følge den måtte der kun anvendes mel af hård eller blød hvede til fremstilling af pastaprodukter.

Denne lov er blevet afløst af lov nr. 580 om pastaprodukter, som fremkom efter initiativ i parlamentet, der er kendt under navnet »Bartole-lovforslaget«.

Sidstnævnte lov indeholder regler om både fremstilling af og handel med pastaprodukter. Visse af lovens bestemmelser om handel vedrører pastaprodukternes benævnelser, mens andre handler om etikettering på pastaprodukternes emballage.

Endvidere er det i artikel 36, stk. 1, i loven om pastaprodukter bestemt, at »salg eller besiddelse med henblik på salg af pastaprodukter med andre egenskaber end de i denne lov beskrevne er forbudt«. I artikel 50, stk. 2, i samme lov bestemmes, at »indførsel af... pastaprodukter med andre egenskaber end de i denne lovs bestemmelser foreskrevne... er forbudt«.

— Bestemmelser om fremstilling af pastaprodukter

I loven om pastaprodukter sondres der mellem industriel fremstilling af tørrede pastaprodukter, der er bestemt til at opbevares, og håndværksmæssig fremstilling af friske (fugtige) pastaprodukter, der er bestemt til forbrug straks.

Af bestemmelserne i lovens artikel 29, sammenholdt med bestemmelserne i artikel 28, fremgår, at der ved fremstillingen af tørrede pastaprodukter udelukkende må anvendes gryn af hård hvede.

Ifølge lovens artikel 28 forstås ved »'pasta di semola di grano duro' (pastaprodukter fremstillet af gryn af hård hvede) og 'pasta di semolato di grano duro' (pastaprodukter fremstillet af fine gryn af hård hvede) varer fremstillet ved strækning, valsning og tørring af dej, der i hvert enkelt tilfælde udelukkende er fremstillet a) med gryn af hård hvede og vand, b) med fine gryn af hård hvede og vand.«

I lovens artikel 29 er det bestemt, at fremstilling af pastaprodukter, der er bestemt til at bringes i handelen, kun er tilladt for så vidt angår pastatyper med følgende egenskaber:

Type og betegnelse	Maksimalt vandindhold (procent)	I % af tørstof					Surhedsgrad (1)
		Uorganiske bestanddele		Cellulose		Kvælstofbestanddele (kvælstof × 5,7 min.)	
		Min.	Max.	Min.	Max.		
Pastaprod. af gryn af hård hvede	12,50	0,70	0,85	0,20	0,45	10,50	4
Pastaprod. af fine gryn af hård hvede	12,50	0,90	1,20	—	0,85	11,50	5

(1) Surhedsgrad forstået som antal kubikcentimeter af den normale alkaliopløsning, der er nødvendig til at neutralisere 100 gram tørstof.

Pastaprodukter vil kun få det i artikel 29 foreskrevne maksimale indhold af uorganiske bestanddele, såfremt de udelukkende fremstilles af hård hvede, der indeholder flere uorganiske bestanddele end blød hvede.

Fra påbudet om anvendelse udelukkende af hård hvede i pastafremstillingen gælder to undtagelser.

I artikel 33 siges det, at »det er tilladt at fremstille friske pastaprodukter« og »dertil at anvende blød hvede«.

I lovens artikel 50, stk. 1, hedder det: »fremstilling af... pastaprodukter med andre egenskaber end de i bestemmelserne i nærværende lov foreskrevne kan ske, såfremt der er tale om varer bestemt til eksport, der ikke er sundhedsfarlige, efter meddelelse af særlig tilladelse i henhold til administrativt fastsatte bestemmelser«.

— Bestemmelser om betegnelse af pastaprodukter

Ifølge artikel 28 i loven om pastaprodukter er det kun pastaprodukter, der udelukkende er fremstillet af gryn af hård hvede og vand,

der må betegnes »pastaprodukter af gryn af hård hvede«. Af den ovenfor nævnte artikel 29 fremgår, at sådanne pastaprodukter skal forsynes med denne betegnelse.

— Bestemmelser om etikettering af pastaprodukter

I artikel 35 i loven om pastaprodukter hedder det, at producentens navn eller firmanavn, hjemsted, produktionsstedet og pastaprodukternes betegnelse og type samt nettovægt skal være angivet på italiensk på indpakningen.

b) Lovens målsætning

Af referatet af forhandlingerne i kamrene fremgår, at loven om pastaprodukter blev vedtaget på grundlag af to slags overvejelser.

Formålet med den nye lovgivning var for det første at skaffe sikkerhed for pastaprodukters kvalitet. Pastaprodukter, der udelukkende indeholder hård hvede, er bl.a. langt mere kogefaste.

For det andet var det hensigten at tilskynde til dyrkning af hård hvede. Producenterne af hård hvede kan udelukkende afsætte denne på pastamarkedet i Fællesskabet, og de har reelt ingen mulighed for at omlægge produktionen til andre varer i de sydligt beliggende områder i Fællesskabet, hvor de hører hjemme. På baggrund heraf ønskede lovgiver at sikre dem det nævnte eneste marked, idet producenterne af pastaprodukter blev pålagt en pligt til udelukkende at anvende hård hvede.

2. *Den almindelige lov om fødevarer*

Artikel 5, litra a), i lov nr. 283 af 30. april 1962 (GURI nr. 139 af 4.6.1962) om ændring af sundhedsbestemmelserne for produktion og salg af føde- og drikkevarer (herefter benævnt »den almindelige fødevarelov«) er det forbudt »ved fremstilling af levnedsmidler at anvende... fødevarer..., der er iblandet varer af ringere kvalitet eller varer, der på en eller anden måde er således behandlet, at deres naturlige sammensætning ændres...«.

Forholdet mellem loven om pastaprodukter og den almindelige fødevarelov er som beskrevet i det følgende.

Udover forbudet mod at behandle pastaprodukter med kemiske substanser eller andre tilsætningsstoffer, indeholder artikel 34 i loven om pastaprodukter en bestemmelse, hvorefter sundhedsministerens beføjelser i henhold til den almindelige lov om fødevarer forbeholdes, dvs. beføjelserne til på visse betingelser at tillade anvendelse af kemiske farve- eller tilsætningsstoffer [jfr. sidstnævnte lov artikel 5, litra f) og litra g)].

Herudover er det artikel 8, stk. 1, i det i henhold til loven om pastaprodukter udstedte ministerialdekret bestemt, at næringsstoffer, der anvendes ved fremstillingen af specielle tørre pastaprodukter og friske pastaprodukter, skal opfylde de gældende renheds- og sundhedsbestemmelser, herunder navnlig artikel 5 i den almindelige fødevarelov.

3. *Direktiv 79/112*

Rådet vedtog den 18. december 1978 et direktiv om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om mærkning af og præsenta-

tionsmåder for levnedsmidler (EFT 1979, L 33, s. 1). I direktivets artikel 6, stk. 5, litra a), hedder det: »Ingredienslisten består i en opregning af samtlige ingredienser i levnedsmidlet efter aftagende vægt henført til fremstillingstidspunktet«.

Anvendelsen af denne bestemmelse på blandede pastaprodukter med f. eks. et indhold — som det er tilfældet i nærværende sag — af 60% blød hvede og 40% hård hvede indebærer, at først den bløde hvede og dernæst den hårde hvede skal angives uden tilføjelser i øvrigt vedrørende blandingsforholdet.

Direktiv 79/112 blev gennemført i Italien ved dekret nr. 322 af 18. maj 1982 fra Republikkens præsident.

4. *Den fælles markedsordning i kornsektoren*

Loven om pastaprodukter har for så vidt som det er meningen med den at tilskynde til produktion af hård hvede, et formål, som også har været tilstræbt af Fællesskabet fra 1967 inden for rammerne af den fælles markedsordning i kornsektoren.

Fællesskabsaktionen er toleddet: dels fastsættes der en interventionspris for hård hvede, der er klart højere end for blød hvede, og dels ydes der direkte støtte til produktionen af hård hvede (jfr. artikel 10 i Rådets forordning nr. 120/67 af 13. juni 1967, EFT 1967, s. 29, samt artikel 10 i Rådets forordning nr. 2727/75 af 29. oktober 1975, EFT L 281, s. 1).

Produktionen af hård hvede er fra 1967 steget støt i Italien ligesom i Frankrig og Grækenland, og den har endog bredt sig nordpå, navnlig i Tyskland, Danmark og Det Forenede Kongerige. Produktionen i Italien andrager ca. 3/4 af produktionen i Fællesskabet.

Fra 1976 har Fællesskabet på baggrund af denne udvikling begrænset betingelserne for ydelse af støtte. Dels er støtten blevet fastsat efter det opdyrkede areal i stedet for som tidligere efter den producerede mængde. Dels er der blevet skabt en mulighed for at begrænse støtten til bestemte regioner. Endelig er støtten blevet forbeholdt hård hvede med kvalitative og teknologiske kendetegn, der skal fastlægges (jfr. artikel 5 i Rådets forordning nr. 1143/76 af 17. maj 1976, EFT L 130, s. 1).

De kvalitative og teknologiske egenskaber skal navnlig sikre, at hård hvede er egnet til anvendelse i møllerier og til fremstilling af pastaprodukter (jfr. artikel 3 i Rådets forordning nr. 3103/76 af 16. december 1976, EFT L 351, s. 1). Kommissionen har i en forordning til gennemførelse heraf bestemt, at hård hvede skal have... egenskaber »der godtgør, at den dej, som fremkommer ved forarbejdningen, ikke er klæbrig på bagetidspunktet« (jfr. artikel 2 i Kommissionens forordning nr. 2835/77 af 19. december 1977, EFT L 327, s. 9).

Med hensyn til de områder, der kan modtage støtte, bestemmes det herefter i grundforordningen, at støtte kun kan ydes i de områder i Fællesskabet, hvor dyrkning af hård hvede spiller en betydelig og traditio-

nel rolle i landbrugsproduktionen (jfr. Rådets forordning nr. 1451/82 af 18. maj 1982, EFT L 164, s. 1).

Produktionen i Fællesskabet af hård hvede er ikke desto mindre fortsat steget. Der er i dag endog ikke længere nogen afsætningsmuligheder for hele produktionen på Fællesskabets marked. Fællesskabet påtænker på baggrund heraf at tilpasse sin politik i denne sektor. Det er navnlig hensigten at sænke interventionsprisen for hård hvede og lægge den så tæt som muligt på interventionsprisen på blød hvede.

Når der i øvrigt for tiden gennem Fællesskabets interventionsorganer opkøbes betydelige mængder hård hvede, er forklaringen herpå ikke blot den øgede produktion i Fællesskabet, men også indførsler af hård hvede fra Nordamerika.

II — Skriftlige indlæg til Domstolen

Følgende har indgivet skriftlige indlæg til Domstolen: Sagsøgerne i hovedsagen, *3 Glocken GmbH* og *Kritzinger*, sagsøgte i hovedsagen, *provincia autonoma di Bolzano*, den *italienske, franske* og *nederlandske regering* samt *Kommissionen*.

A — *Spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger en indførselsrestriktion i den i EØF-Traktatens artikel 30 forudsatte betydning*

3 Glocken GmbH har anført, at spørgsmålet om, hvorvidt den italienske lov om pastaprodukter er forenelig med EØF-Traktatens artikel 30 i det væsentlige svarer til problemstillingen i »Cassis de Dijon«-sagen (Domstolens dom af 20. februar 1979, Rewe-Zentral AG, 120/78, Sml. s. 649). Forbudet mod salg i Italien af pastaprodukter, der indeholder blød hvede, udgør, da der ikke er udstedt fællesskabsbestemmelser om forhandling af pastaprodukter, en hindring for handelen, idet alle pastaprodukter, der traditionelt fremstilles i de nordeuropæiske medlemsstater, herved holdes ude fra det italienske marked.

Denne hindring medfører desuden store fordrejninger af konkurrencen mellem Fællesskabets producenter. Den gør det navnlig muligt at etablere ensidige handelsstrømme fra syd til nord. Den omtvistede italienske lov er bl. a. til hinder for indførsel af pastaprodukter med indhold af blød hvede hidrørende fra de nordeuropæiske medlemsstater, mens markedsføringen i disse medlemsstater af italienske pastaprodukter ikke støder på hindringer.

Kritzinger har gjort gældende, at den omstændighed, at den italienske lov behandler indførte og indenlandske varer lige, ikke udelukker, at der bliver tale om en overtrædelse af EØF-Traktatens artikel 30, eftersom loven udgør en absolut indførselshindring.

Denne virksomhed anser i øvrigt forbudet mod fremstilling eller salg af pastaprodukter med indhold af blød hvede for en forskelsbehandling i det omfang, forbudet ikke finder anvendelse på friske pastaprodukter eller på pastaprodukter til eksport, hvilket sidste forhold gør forskelsbehandlingen langt mere udtalt og åbenbar.

En diskriminerende lovgivning som den omtvistede er i realiteten en følge af en politik, der begunstiger de italienske producenter af hård hvede og indenlandske producenter af pastaprodukter.

Provincia autonoma di Bolzano har bestridt, at loven om pastaprodukter er i strid med bestemmelserne i EØF-Traktatens artikel 30 og 36, andet punkt. I den forbindelse gøres det navnlig gældende, at medlemsstaterne på det nuværende stadium af fællesskabsintegrationen har bevaret kompetencen til at indføre sådanne bestemmelser om fremstilling af fødevarer, der i hver enkelt medlemsstat anses for egnede til at tilfredsstille behovene dér.

Den omtvistede lov er ikke udtryk for forskelsbehandling, for ifølge den stilles indenlandske og indførte varer lige; at anvendelsen af blød hvede ifølge loven tillades ved fremstilling af pastaprodukter til eksport, ændrer intet herved.

Loven er ikke en beskyttelsesforanstaltning, hverken for italienske producenter af hård hvede eller af italienske producenter af pastaprodukter. Der indføres faktisk store mængder hård hvede til trods for det store indenlandske udbud. I øvrigt er pastaprodukter produceret i Italien så kendte og værdsatte i hele verden som et typisk italiensk produkt, at der overhovedet ikke er brug for bestemmelser til beskyttelse af dem.

Den *italienske regering* har ligeledes gjort gældende, at loven om pastaprodukter ikke har sin baggrund i protektionistiske overvejelser.

Den italienske lovgivningsmagt har ikke haft til hensigt at beskytte de italienske producenter af hård hvede mod konkurrencen fra udenlandske producenter af blød hvede. Hvis der har været tale om en begunstigelse, er den navnlig sket på bekostning af de af deres indenlandske konkurrenter, der producerer blød hvede. Disse sidste udgjorde i øvrigt, dengang loven blev vedtaget, et flertal.

Lovgiver har heller ikke villet beskytte de italienske producenter af pastaprodukter mod konkurrence fra udlandet, for de udenlandske konkurrenter eksporterede ikke pastaprodukter til Italien i 1967.

Den italienske regering har herudover gjort gældende, at loven ikke er forskelsbehandlende. Den har i så henseende peget på, at formålet med at tillade, at der anvendes blød hvede til fremstilling af pastaprodukter til eksport, alene er at give de italienske producenter en produktionsmulighed, der står åben for alle producenter, der er hjemmehørende i lande, hvor det ikke er påbudt udelukkende at anvende hård hvede. Hermed tager lovgivningen sigte på at undgå enhver forskelsbehandling af de italienske producenter i forhold til disse udenlandske producenter.

Den *franske regering* har anført, at den italienske lov uden forskel finder anvendelse på indenlandske og indførte produkter, og at praksis ifølge »Cassis de Dijon«-dommen og, i forlængelse heraf, »Irske souvenirs«-dommen af 17. juni 1981 (Kommissionen mod Irland, 113/80, Sml. s. 1625, 1637) derfor finder anvendelse i det foreliggende tilfælde.

Den *nederlandske regering* har anført, at loven om pastaprodukter er udtryk for en skjult forskelsbehandling, idet den indeholder et forbud mod anvendelse af blød hvede til fremstilling af tørrede pastaprodukter, der skal sælges i Italien, og samtidig tillader anvendelse af blød hvede til fremstilling af friske (fugtige) pastaprodukter eller pastaprodukter til eksport.

Kommissionen har anført, at spørgsmålet om den italienske lovs fællesskabsretmæssighed melder sig på samme måde som i »Cassis de Dijon«-dommen. Herefter er loven kun retmæssig ifølge EØF-Traktatens artikel 30 i det omfang, den kan antages at være nød-

vendig af uomgængeligt tvingende grunde, jfr. nævnte dom.

B — *Tvingende hensyn, jfr. »Cassis de Dijon«-dommen*

1. *Forbrugerbeskyttelse*

3 Glocken GmbH har indledningsvis bestridt, at pastaprodukter af hård hvede har den bedste kvalitet. Pastaprodukter, der indeholder blød hvede, er med de moderne tørringsmetoder, der er blevet udviklet, i stand til at holde lige så godt ved kogning som pastaprodukter, der kun indeholder hård hvede. Desuden findes der sorter af blød hvede, der bestemt er af samme eller måske endda højere kvalitet end hård hvede.

Selskabet har dernæst anført, at det i alt fald er absolut umuligt, at man ved lov kan bestemme forbrugsvalget. Forbrugeren må frit på grundlag af passende oplysninger kunne vurdere, hvilken kvalitet varer hidrørende fra Fællesskabets andre medlemsstater har.

Imidlertid vil forbrugerne kunne få passende oplysning om pastaprodukters sammensætning ved en etikettering, der følger bestemmelserne i direktiv 79/112 og de hertil svarende nationale gennemførelsesbestemmelser.

Kritzinger har anført, at forbrugerne ikke vil kunne vildledes om kvaliteten af den enkelte pastatype. En passende etikettering vil være tilstrækkelig til at fjerne enhver risiko for forveksling hos forbrugeren.

Den *italienske regering* har understreget, at forbrugerne i alt fald og uanset om de står over for en passende etikettering vil kunne vildledes med hensyn til, hvilken pris, der er »rimelig«. For det første vil det på analyseteknikkens nuværende udviklingstrin være umuligt at afgøre, hvor megen blød hvede blandede pastaprodukter nøjagtigt indeholder. For det andet er blød hvede langt billigere end hård hvede. Det vil herefter være let at føre forbrugeren bag lyset, således at han kommer til at betale en højere pris end rimeligt er, når henses til, hvor meget hård hvede pastaprodukterne faktisk indeholder. Loven om pastaprodukter er det eneste middel til at sikre, at forbrugerne kommer til at betale en rimelig pris.

Den *franske regering* har anført, at udbydelse af pastaprodukter af blød hvede under betegnelsen »pastaprodukter« uundgåeligt vil virke vildledende på forbrugeren, da denne af denne betegnelse vil drage den slutning, at varen udelukkende indeholder hård hvede.

Den har desuden gjort gældende, at det ikke ved hjælp af de analysemetoder, man har i dag, ved en fremstilling af pastaprodukter af en blanding af hård hvede og blød hvede vil kunne fastslås, om ingredienserne på etiketten er opregnet efter aftagende vægt i overensstemmelse med artikel 6 i direktiv 79/112.

Den *nederlandske regering* har anført, at hensynet til forbrugerbeskyttelse normalt er tilstrækkelig tilgodeset i kraft af den producenterne af pastaprodukter ved direktiv 79/112 påhvilende forpligtelse til at angive ingredienserne på etiketten på emballagen. Herigennem oplyses forbrugeren om pastaprodukternes sammensætning.

Den har hertil føjet, at den omtvistede lov berøver den italienske forbruger enhver mulighed for at vælge mellem forskellige arter pastaprodukter og tvinger ham til kun at forbruge pastaprodukter, der udelukkende er fremstillet af hård hvede.

Kommissionen har under henvisning til Domstolens dom af 7. februar 1984 (Jongeneel Kaas, 237/82, Sml. s. 483, præmis 20) anført, at medlemsstaterne, såfremt der ikke findes fællesskabsretlige bestemmelser, kan lovgive om kvaliteten af den indenlandske produktion, såfremt der ved denne lovgivning ikke lægges hindringer i vejen for den fri bevægelighed for indførte varer.

Den har til synspunktet vedrørende den italienske forbrugers holdning i første række henvist til Domstolens dom af 9. december 1981, »eddike«, (Kommissionen mod Italien, 193/80, Sml. s. 3019, præmis 23), hvorefter man, når forbrugerne er vant til en bestemt varebetegnelse og fejlagtigt derfor antager, at der er tale om et særligt produkt, kan sikre forbrugerbeskyttelsen i så henseende ved at stille krav om en passende oplysning på emballagen om arten af det solgte produkt. Den har desuden anført, at den italienske forbruger allerede gennem betegnelsen har kendskab til sammensætningen af de pastaprodukter, der udbydes til salg, også uden at det er nødvendigt at undersøge ingredienslisten.

2. *God handelsskik*

3 Glocken GmbH har med støtte i Domstolens »Genever«-dom af 26. november 1985 (Miro, 182/84, Sml. s. 3731) gjort gældende, at den omtvistede lov ej heller kan være begrundet i et sådant tvingende hensyn som hensynet til god handelsskik.

Selskabet har anført, at loven holder blandede, indførte pastaprodukter ude fra det italienske marked, fordi disse pastaprodukter er billigere. Men prisforskellen er, hvis den overhovedet eksisterer, et resultat af prisfastsættelsen ifølge den fælles landbrugspolitik. Ligesom i »Genever«-sagen, hvor der var tale om en afgiftsmæssig prisfordel, har prisfordelen altså sin forklaring i et offentligt indgreb og ikke i en nærmere angiven form for uretmæssig konkurrence. På baggrund heraf er det kun ved at give forbrugerne mulighed for at vælge på grundlag af varens kvalitet og pris, at man kan sikre en redelig konkurrence i Fællesskabet.

Kritzinger har anført, at der i det foreliggende tilfælde ikke er nogen fare for illoyal konkurrence, eftersom emballagen til »3 Glocken GmbH«-pastaprodukter er forsynet med klare angivelser af, at der er tale om pastaprodukter med indhold af både hård og blød hvede. Hertil føjes, at de italienske eksportører ofte udbyder deres pastaprodukter på markeder i udlandet i emballage, der ikke er forsynet med angivelser vedrørende ingredienserne, hvilken praksis imidlertid ikke har givet anledning til klager over illoyal konkurrence.

Den *italienske regering* har som tidligere anført gjort gældende, at forpligtelsen til kun at anvende hård hvede er det eneste middel, hvorved det kan sikres, at forbrugerne kommer til at betale en pris, der nøje svarer til varens kvalitet.

Den *nederlandske regering* har anført, at loven betegner et brud med det i »Genever«-dommen knæsatte princip om, at sådanne hensyn som hensynet til redelig handelsskik skal sikres under gensidig respekt af sædvaner, der loyalt og traditionelt anvendes i de forskellige medlemsstater. I det foreliggende tilfælde er udenlandske producenter afskåret fra at udnytte de kommercielle fordele, der knytter sig til anvendelsen

af blød hvede, mens de italienske producenter ganske frit kan anvende blød hvede til fremstilling af pastaprodukter til eksport. Faktisk bliver der nærmest tale om, at i Italien hjemmehørende virksomheder praktiserer en illoyal konkurrence over for virksomheder uden for Italien.

Kommissionen har anført, at pastaprodukter af hård hvede skal bære en betegnelse, der er særegen for dem, og at de derfor allerede af den grund adskiller sig fra pastaprodukter med indhold af blød hvede. Domstolens praksis i »Genever«-dommen i en sag, hvor nederlandsk genever og belgisk genever ikke havde hver deres betegnelse, må derfor så meget mere finde anvendelse.

3. *Den offentlige sundhed*

3 Glocken GmbH har blot bemærket, at pretura di Bolzano i forelæggelseskendelsen har udtalt, at det af en laboratorieanalyse fremgik, at de i sagen omhandlede pastaprodukter ikke var sundhedsfarlige.

Kritzinger har henvist til den samme passus i forelæggelseskendelsen. Herudover anføres, at det efter den omtvistede lov var tilladt at anvende blød hvede til fremstilling af friske pastaprodukter samt pastaprodukter til eksport. Endelig anføres det, at den italienske sundhedsminister selv under drøftelserne i forbindelse med vedtagelsen af loven om pastaprodukter fremlagde et ændringsforslag, hvorefter der kunne anvendes blød hvede. På grundlag heraf gøres det gældende, at det kun vanskeligt vil kunne hævdes, at pastaprodukter fremstillet af blød hvede er sundhedsfarlige.

Provincia autonoma di Bolzano har heroverfor anført, at loven om pastaprodukter har til formål at sikre en god fødevarehygiejne og beskytte sundheden.

Den *italienske regering* har bemærket, at det er anvendelsen af tilsætnings- og farvestoffer, der virkelig giver anledning til problemer. Sådanne stoffer anvendes ofte for at give pastaprodukter, der indeholder blød hvede, de organoleptiske egenskaber, som pastaprodukter, der udelukkende fremstilles af hård hvede, naturligt besidder. Det er også nødvendigt at benytte kemiske tilsætningsstoffer, og f. eks. tetrasin, for at få den karakteristiske gyldne farve, som pastaprodukter af hård hvede har. Men indtagelse i større mængder af tilsætnings- og farvestoffer kan være sundhedsfarlige. Det er ikke fri fantasi at forestille sig en sådan fare i et land som Italien, hvor forbruget af pastaprodukter er meget stort.

Det er i øvrigt ikke muligt at give forbrugeren en passende oplysning, eftersom de omhandlede tilsætningsstoffer ikke er ingredienser af den art, der ifølge direktiv 79/112 skal angives på emballagen.

Ifølge den *nederlandske regering* er argumentationen ud fra den nødvendige sundhedsbeskyttelse ikke relevant i den foreliggende sag, idet de tyske og italienske laboratorier hver især er nået til det resultat, at de omtvistede pastaprodukter ikke indeholdt farlige stoffer af nogen art, og derfor ikke var sundhedsfarlige.

Kommissionen har anført, at det for pretura di Bolzano er godtgjort, at de i sagen omhandlede indførte pastaprodukter absolut ikke var sundhedsfarlige.

4. *Beskyttelse af en landbrugssektor i overensstemmelse med* den for denne sektor gældende fælles markedsordning

Den *italienske regering* har anført, at den italienske lov om pastaprodukter har til formål at sætte gang i udviklingen af produktionen af hård hvede, og at loven således er et bidrag til gennemførelsen af en grundlæggende målsætning, som Fællesskabet selv er gået ind for med markedsordningen for korn. Med denne politik er der taget hensyn til »landbrugserhvervets særlige karakter, der følger af landbrugets sociale struktur og de strukturelle og naturbetingede forskelle mellem de forskellige landbrugsområder«, jfr. EØF-Traktatens artikel 39, stk. 2, litra a), og den opfylder dermed en absolut nødvendig betingelse for Traktatens gennemførelse.

Loven om pastaprodukter er i øvrigt et middel, der er rimeligt i forhold til det tilsigtede mål. Dette følger allerede af, at loven opfylder et generelt, ufravigeligt krav, som er optaget i og blevet en uadskillelig del af Fællesskabets retsorden. Man må desuden herved erindre sig, at dyrkning af hård hvede i de traditionelle produktionsområder kun i begrænset omfang som følge af klima og jordbundsforhold lader sig erstatte af andre afgrøder. Endelig må der henses til, at producenterne af pastaprodukter i de øvrige medlemsstater konkret ikke kommer ud noget tab som følge af denne lov, eftersom der før og efter lovens vedtagelse næsten ikke har været nogen import af pastaprodukter til Italien.

Den *franske regering* har anført, at en ophævelse af loven om pastaprodukter vil rokke ved de resultater, der inden for rammerne af den fælles landbrugspoltik er nået vedrørende hård hvede. Fællesskabet har tilskyndet til produktion af hård hvede for at sikre producenterne en rimelig levestandard [jfr. EØF-Traktatens artikel 39, stk. 1, litra b)] og for at sikre pastaindustriens forsyninger i tilstrækkeligt omfang [jfr. EØF-Traktatens artikel 39, stk. 1, litra d)]. Den produktion, der bruger hård hvede som eneste råvare, er truet af konkurrencen fra blød hvede, og dermed er også udviklingen af produktionen af hård hvede, som Fællesskabet har tilskyndet til, bragt i fare.

Den *nederlandske regering* har blot bemærket, at de omtvistede italienske regler i alt fald er omfattet af artikel 18, stk. 2, i forordning nr. 2727/75, hvori det hedder, at »medmindre andet bestemmes i denne forordning, eller Rådet... træffer afvigende bestemmelser, er... anvendelse af kvantitative restriktioner eller foranstaltninger med tilsvarende virkning [forbudt]«.

Ifølge *Kommissionen* vil beskyttelse af en bestemt økonomisk sektor og herunder også en landbrugssektor ikke kunne udgøre et tvingende hensyn, der kan begrunde en fravigelse af det grundlæggende princip om frie varebevægelser, idet man herved netop principielt ville anerkende protektionisme.

Efter Kommissionens opfattelse kan der i alt fald ikke længere træffes nationale beskyttelsesforanstaltninger, når der allerede gennem den fælles landbrugspolitik ydes en bestemt sektor beskyttelse.

Den har endelig anført, at det alene påhviler Fællesskabet at træffe passende foranstaltninger, såfremt en ophævelse af loven om pastaprodukter ville bringe den eneste afsætningsmulighed for hård hvede i fare og gøre det nødvendigt at foretage interventionsopkøb af øgede overskud af hård hvede.

III — Besvarelse af spørgsmål fra Domstolen

Den *italienske regering* har i en besvarelse af et spørgsmål fra Domstolen forklaret, at bestemmelsen om hård hvede som eneste råvare kun gælder for produktion af friske (fugtige) pastaprodukter, hvilket beror på tre forhold:

— denne produktions meget marginale omfang;

— hensyntagen til lokale sædvaner og traditioner, der går ud på at tilvirke specielle pastaprodukter ved at blande friske pastaprodukter med andre ingredienser som kød eller grønsager;

— det store antal forskellige produktionssteder, hvor der fremstilles friske pastaprodukter, gør det ikke muligt at gennemføre sundhedskontrol til konstatering af, om pastaprodukterne indeholder blød hvede.

Den italienske regering har i sin besvarelse af spørgsmålet om, hvorvidt pastaprodukter af blød hvede indeholder tilsætningsstoffer, hvis anvendelse er forbudt ifølge artikel 5, litra a), i den almindelige lov om fødevarer, oplyst, at den ganske vist i sine skriftlige indlæg har omtalt problemet vedrørende anvendelsen af tilsætningsstoffer i disse pastaprodukter med henblik på at give disse de smagsmæssige egenskaber, der er karakteristiske for pastaprodukter af hård hvede, men at den dog ikke dermed har villet hævde, at sådanne tilsætnings- eller farvestoffer forekommer i alle sådanne pastaprodukter. Den har indrømmet, at den ikke råder over beviser, der vil kunne støtte den påstand.

Den italienske regering har vedrørende formålet med loven om pastaprodukter og navnlig det formål, der består i at tilskynde til dyrkning af hård hvede, anført, at den italienske produktion af hård hvede ville kunne være gået ned, såfremt der ikke ved denne lov var blevet pålagt producenterne af pastaprodukter en pligt til kun at anvende hård hvede. Den har i den forbindelse nævnt, at det ikke var svært at forudse en veritabel »invasion« af blød hvede til pastafremstilling, idet prisen på blød hvede er mærkbart lavere end prisen på hård hvede.

Kommissionen har i sin besvarelse af et spørgsmål vedrørende grundene til, at de italienske producenter af pastaprodukter indfører hård hvede fra Nordamerika, selv om der er overskudsproduktion på Fællesskabets marked, uddybet oplysningerne i sine indlæg om, at disse indførsler først og fremmest skyldes den amerikanske hårde hvedes bedre kvalitet. Den har forklaret, at denne bedre kvalitet ikke så meget beror på de af denne hvede forarbejdede pastaprodukters ikke klæbende egenskaber ved kogning, men mere deres farve. De italienske producenter af pastaprodukter blander kun indenlandsk hård hvede med nordamerikansk hård hvede for at få pastaprodukter med visse ydre særegenheder (navnlig farve), som de italienske forbrugere ønsker, og som ikke kan opnås ved tilsætning af tilsætnings- og farvestoffer, hvis anvendelse ifølge loven er forbudt.

R. Joliet
Refererende dommer